



Granskning av förskolenämnden

– verksamhetsåret 2024

2025-04-08



Missiv till förskolenämnden

Revisorerna har avslutat granskningen av nämnden avseende verksamhetsår 2024.

Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ansvarar också för att det finns tillräcklig intern kontroll. Revisorernas uppdrag är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Granskning som har genomförts i nämnden under året presenteras i denna revisionsredogörelse. Av redogörelsen framgår de sakkunnigas iakttagelser och bedömningar.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas redogörelse som grund för vårt uttalande till kommunfullmäktige. Vi ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar som framgår av denna redogörelse.

Vi bedömer att nämnden i huvudsak har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.

Vi har noterat att flera ledamöter under året valt att inte delta i nämndens beslut. Kommunallagen ger en ledamot rätten att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Att avstå från att delta i beslut frångår dock inte ledamoten ansvaret för nämndens uppdrag. Det kan därför ifrågasättas om en ledamot som konsekvent avstår från att delta i beslutet lever upp till det ansvar som följer med nämnduppdraget. Utgångspunkten måste vara att utnyttja denna möjlighet mycket sparsamt. Vi vill betona att det från en demokratisk synpunkt är viktigt att ledamöterna deltar i beslutsfattandet.

År 2023 riktade vi kritik mot nämnden i form av en erinran. Vi såg allvarligt på att nämnden inte hade fattat nödvändiga beslut om åtgärder för att få ekonomin i balans. Dessutom visade granskningen av särskilt stöd på brister samt att rekommendationerna kring det systematiska brandskyddsarbetet och utlämnande av allmän handling kvarstod. Bedömningen var att nämnden behövde vidta åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen av sin verksamhet. Uppföljningen visar att nämnden har vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Vi bedömer att de rekommendationer som låg till grund för kritiken är omhändertagna.

Göteborg den 8 april 2025

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmanrevisorer. Lekmanrevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

De förtroendevalda revisorerna anlitar alltid sakkunniga biträden (yrkesrevisorer) som genomför granskningen. I revisionsredogörelserna presenterar yrkesrevisorerna den granskning de har gjort på nämnderna och kommunstyrelsen. Revisionsredogörelserna ligger till grund när de förtroendevalda revisorerna ansvarsprövar nämnderna och lämnar sitt uttalande till kommunfullmäktige.

Viss granskning rapporteras till kommunfullmäktige löpande under året i särskilda revisionsrapporter. Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: SRV-2024-00085

Innehåll

1	Samlad bedömning.....	5
2	Grundläggande granskning	5
2.1	Verksamhet.....	6
2.2	Ekonomi	6
2.3	Intern kontroll	7
2.4	Bedömning.....	7
3	Granskning av rektorernas förutsättningar	8
3.1	Granskningsresultat	9
3.1.1	Förvaltningens organisation.....	9
3.1.2	Antal medarbetare per rektor	9
3.1.3	Rektorernas kompetens.....	9
3.1.4	En majoritet anser att uppdraget är tydligt	10
3.1.5	En majoritet anser att de delvis får det stöd som de behöver från förvaltningen	11
3.1.6	Flest svarar att de delvis har de förutsättningar de behöver	11
3.1.7	Nämndens uppföljning av rektorernas förutsättningar	12
3.2	Bedömning	13
4	Granskning av personsäkerhet för förtroendevalda	14
5	Granskning av räkenskaper	14
5.1	Granskningsresultat	15
6	Uppföljning av tidigare granskning	15
6.1	Uppföljning av ekonomistyrning	15
6.1.1	Bedömning	16
6.2	Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete	16
6.2.1	Bedömning	17
6.3	Uppföljning av särskilt stöd	17
6.3.1	Bedömning	18
6.4	Uppföljning av utlämnande av allmän handling.....	18
6.4.1	Bedömning	19
6.5	Uppföljning av tillsyn av fristående verksamheter	19
6.5.1	Bedömning	20
6.6	Uppföljning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck	20
6.6.1	Bedömning	21

1 Samlad bedömning

Varje år granskar kommunens revisorer nämndens verksamhet i den omfattning som följer av god revisionssed. Årets granskning består av

- grundläggande granskning
- rektorernas förutsättningar
- personsäkerhet för förtroendevalda
- uppföljning.

Revisionskontoret har faktaavstämt all granskning med förvaltningen.

Den samlade bedömningen, utifrån årets granskning av nämnden, är att verksamheten i huvudsak har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Resultatet är förenligt med reglemente, kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. Vi bedömer att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig. Vi har inte noterat några väsentliga avvikelser i den grundläggande granskningen.

Förra året bedömde vi att nämnden behövde stärka sin interna styrning och kontroll av verksamheten. Detta utifrån brister inom såväl den grundläggande granskningen som i fördjupade och uppföljande granskningar. Granskningen visar att nämnden vidtagit flera åtgärder med syfte att få en mer effektiv styrning av både verksamheten och ekonomin. Vår bedömning är att nämnden har stärkt arbetet med intern styrning och kontroll, vilket inte minst syns i den uppföljande granskningen som vi har genomfört i år. Vi bedömer att nämnden har agerat för att förbättra verksamheten utifrån de rekommendationer som lämnats tidigare. Samtliga rekommendationer bedöms som omhändertagna.

Granskningen av rektorernas förutsättningar visar det finns utmaningar i arbetet med att ge rektorerna goda förutsättningar för att kunna ta det ansvar som pekas ut i både nationella och kommunala styrdokument. Samtidigt bedömer vi att nämnden har fokus på att skapa bättre förutsättningar för rektorerna.

I granskningen av personsäkerhet för förtroendevalda bedömer vi att nämnden bör analysera risken för att förtroendevalda utsätts för hot, våld och otillåten påverkan. Nämnden behöver också bedöma om det egna arbetet behöver stärkas.

2 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Styrningen och kontrollen ska vara tillräcklig för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

Den grundläggande granskningen består av tre övergripande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?

- Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Granskningen är avvikelsebaserad och fokuserar i huvudsak på nämndens övergripande systematik, strukturer och arbetssätt.

2.1 Verksamhet

Nämnden ska genomföra sitt grunduppdrag enligt reglementet, gällande lag och författning samt enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om. Fullmäktige har i budgeten fastställt övergripande mål som gäller för samtliga nämnder och bolag. Flera nämnder och bolag har även tilldelats specifika uppdrag som ska genomföras. Vi har översiktligt granskat hur nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag. Vi har även granskat nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Granskningen visar att nämnden har planerat och genomfört grunduppdraget i enlighet med reglementet. Vidare visar granskningen att nämnden har arbetat med de mål och uppdrag som fullmäktige har gett nämnden. Måluppfyllelsen och arbetet med fullmäktiges uppdrag har följts upp under året, i delårsrapporter och i årsrapporten.

Granskningen visar på avvikelser i nämndens beslutsfattande. Vi har noterat att flera ledamöter vid flera tillfällen har valt att avstå från att delta i beslut som rör ekonomin och verksamheten. Det rör beslutet om budget och verksamhetsplan för 2024, två beslut om åtgärder för att nå en budget i balans, beslutet om fördelningen av kompletteringsbudgeten, två beslut om verksamhetsanpassningar, beslutet om genomförandeplan samt beslutet om budget, samlad riskbild och internkontrollplan för 2025.

2.2 Ekonomi

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramar som beslutats av fullmäktige. Nämnden ska också se till att det finns en kontinuerlig ekonomisk uppföljning och rapportering. Vi har översiktligt granskat nämndens styrning av ekonomin samt dess ekonomiska uppföljning och rapportering.

Granskningen visar att nämnden har fattat beslut om åtgärder för en ekonomi i balans och den har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året. Granskningen visar vidare att nämnden har följt upp sin ekonomi kontinuerligt.

I nämndens beslutade budget för 2024 redovisas tilldelad ram för kommunbidraget och hur det fördelas. Nämndens budgetbeslut redovisar inte samtliga kostnader och intäkter och är därmed inte bruttoredovisad vilket är ett krav enligt stadens regler för planering, budget och uppföljning.

I nämndens beslutade budget för 2025 redovisas intäkter, kostnader och kommunbidraget.

2.3 Intern kontroll

Nämnden ska se till att det finns ett systematiskt arbete med intern styrning och kontroll och riskhantering inom väsentliga områden. Nämnden ska även följa upp och utvärdera detta arbete.

Granskningen visar att nämnden har upprättat en samlad riskbild och en internkontrollplan. Riskhantering har skett inom väsentliga områden. Granskningen visar även att den interna kontrollen har följts upp och att nämndens system för styrning, uppföljning och kontroll har utvärderats.

År 2023 bedömde vi att nämnden behövde stärka sin interna styrning och kontroll av verksamheten. Detta utifrån brister inom såväl den grundläggande granskningen som i fördjupade och uppföljande granskningar. Därför har vi i år särskilt följt nämndens arbete med intern styrning och kontroll. Granskningen visar att nämnden och förvaltningen under 2024 har genomfört olika åtgärder i syfte att stärka arbetet med intern styrning och kontroll.

Den 1 januari 2024 justerades ledningsorganisationen i förskoleförvaltningen (se även kapitel 3.1.1). Den nya organiseringen innebär färre beslutsnivåer samt tydligare roller och ansvar. Syftet med förändringen var att få en enklare, tydligare och närmare styrning och ledning. Enligt förvaltningen har den lett till en bättre och mer effektiv styrning av både verksamheten och ekonomin. Dessutom har ansvar och gränsdragningar kopplat till den övergripande processen för planering och uppföljning förtydligats. En förvaltningscontroller med processledaransvar för planering och uppföljning samt intern styrning och kontroll har rekryterats.

Förvaltningen uppger att man i och med detta har gjort ett stort omtag vad gäller arbetet med intern styrning och kontroll samt riskhantering. Framför allt har systematiken och dokumentationen förbättrats enligt förvaltningen. Förvaltningen har arbetat med att skapa en ökad kunskap och samsyn kring vad intern styrning och kontroll är. Väsentliga processer i verksamheten har kartlagts för att säkerställa att riskhantering sker inom dessa områden.

2.4 Bedömning

Revisionskontorets bedömning utifrån en översiktlig granskning är att nämnden i huvudsak har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi har granskat. Vi bedömer att nämnden har stärkt arbetet med intern styrning och kontroll, vilket inte minst syns i den uppföljande granskningen som vi har genomfört i år. Vår bedömning är att nämnden har omhändertagit samtliga tidigare lämnade rekommendationer (se kapitel sex).

Granskningen visar dock på avvikelser i nämndens beslutsfattande. Vi har noterat att flera ledamöter vid flera tillfällen har valt att avstå från att delta i beslut som rör ekonomin och verksamheten. Nämnden ansvarar kollektivt för verksamheten, oavsett om ledamöterna tillhör majoriteten eller oppositionen, och ska genomföra de målsättningar som fullmäktiges budgetbeslut eller andra

riktlinjer anger. Kommunallagen preciserar inte i vilka situationer en ledamot har möjlighet att avstå från att delta i beslut. Vår bedömning är att utgångspunkten måste anses vara att rätten att inte delta i beslut ska utnyttjas sparsamt och i särskilda fall. Vi vill påpeka att ledamöter som inte deltar i beslut inte fräntas ansvaret för nämndens verksamhetsmässiga och ekonomiska resultat.

3 Granskning av rektorernas förutsättningar

Rektorn har en central roll för utbildningens kvalitet och för att förskolan ska lyckas i sitt kompensatoriska uppdrag. Rektorns roll har förändrats över tid, bland annat genom utökade ansvarsområden och ett mer komplext uppdrag. Förutom att vara pedagogisk ledare ansvarar rektorn som regel även för ekonomi, personal, arbetsmiljö, säkerhet och lokaler.

Skollagen och läroplanen anger att rektorn har det övergripande ansvaret för att utbildningen inriktas mot de nationella målen. Samtidigt har rektorn även kommunala mål att förhålla sig till.

Studier visar att många rektorer upplever frustration kopplat till de många olika roller som yrket innebär och att det är svårt att räkna till för alla uppgifter och ansvarsområden.¹ Skolinspektionen har i flera granskningar identifierat brister i rektorernas förutsättningar.²

I Göteborgs Stad definieras chefers organisatoriska förutsättningar som de strukturer, krav och resurser som omger cheferna i deras arbete. I stadens medarbetarundersökning som chefer besvarade 2023 hade förskoleförvaltningens chefer ett betydligt lägre index än övriga chefer i staden. Framför allt var det frågorna om man kan påverka arbetsmängden, om man har tillräckligt med tid för att utföra arbetet och om man kan återhämta sig efter perioder med hög arbetsbelastning som fick låga resultat. Svaren från 2024 års undersökning visar på en positiv utveckling.³

Granskningen syftar till att bedöma om förskolenämnden har säkerställt att rektorerna har förutsättningar att utföra sina uppdrag. Granskningen har genomförts genom en enkät till rektorerna (65 procents svarsfrekvens), dokumentstudier och intervjuer med förvaltningen.

Följande revisionskriterier har använts:

- 2 kap. 8–12 och 34 §§ skollagen (2010:800)
- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)
- Göteborgs Stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap

¹ Skolverket (2024) *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor*.

² Skolinspektionen (2019) *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten*, Skolinspektionen (2012) *Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten*.

³ Här ingår även svar från andra chefer än rektorer.

3.1 Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisar revisionskontoret de iakttagelser vi har gjort i granskningen.

3.1.1 Förvaltningens organisation

Som framgår under kapitel 2.3 justerades ledningsorganisationen i förvaltningen den 1 januari 2024. Syftet med förändringen var att få en enklare, tydligare och närmare styrning och ledning. En utvärdering under 2023 visade att det fanns behov av en förbättrad situation för rektorerna.

En avdelning förskola har inrättats. De tidigare fyra geografiska utbildningsområdena är nu indelade i nio verksamhetsområden. Dessa leds av verksamhetschefer som är rektorernas chefer. Det finns 175 rektorer anställda och det finns cirka 350 förskoleenheter. Det innebär att varje rektor ansvarar för en eller flera förskoleenheter. Rektorerna ingår i rektorsteam utifrån geografisk närhet.

Avdelningarna för ekonomi, hr, kommunikation, kvalitet samt styrning och ledning stödjer rektorerna i deras arbete. I avdelningen förskola finns även verksamhetsområdena för annan pedagogisk verksamhet, administration och barnhälsa samt intern service som också utgör stöd för rektorerna.

3.1.2 Antal medarbetare per rektor

Det finns flera viktiga förutsättningar för att rektorn ska kunna ta det ansvar som pekas ut i skollagen och läroplanen. En handlar om antalet medarbetare. Kommunfullmäktige beslutade den 19 juni 2024 om en rekommendation om ett riktvärde på 25 medarbetare per chef i stadens verksamheter.

Enligt uppgift från förvaltningen är antalet medarbetare per rektor i genomsnitt 30,6 (oktober 2024). Det innebär samtidigt att vissa har färre och andra har fler medarbetare. Förvaltningen uppger att det pågår ett arbete med att öka antalet rektorer i syfte att nå målet med max 25 medarbetare per rektor. Trenden sedan 2022 är att antalet medarbetare per rektor minskar.

3.1.3 Rektorernas kompetens

En annan viktig förutsättning handlar om rektorernas kompetens. Enligt skollagen får bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt anställas som rektor. Efter att rektorn har tillträtt sin anställning ska rektorn snarast möjligt gå en särskild befattningsutbildning. Utbildningen ska vara genomförd inom fem år efter den dag då rektorn tillträtt sin tjänst. Utöver rektorsutbildningen ansvarar huvudmannen för att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling.

Enligt förvaltningen finns rutiner både för att säkerställa att den som anställs som rektor uppfyller kraven och att rektorsutbildningen genomförs inom utsatt tid. Av nämndens nulägesbedömning 2023 utifrån kvalitet och likvärdighet framgår att i snitt hälften av förvaltningens förskolor har en rektor med slutförd

rektorsutbildning. I förvaltningens kompetensförsörjningsplan finns en riktlinje för kompetensutveckling som gäller för rektorerna.

Cirka hälften av rektorerna uppger i vår enkät att de har möjlighet till kompetensutveckling (47 procent). Resten svarar att de antingen har det delvis (45 procent) eller inte alls (8 procent). Av fritextsvaren framgår att några av rektorerna anser att de inte har rätt förutsättningar för att genomföra rektorsutbildningen. Enligt dem beror det på att

- uppdraget som rektor är för stort
- även om de har rätt att studera på arbetstid så hinner de inte det i praktiken
- de måste vikariera för varandra när kollegor går rektorsutbildningen eller är frånvarande av andra skäl, vilket gör det svårare för dem att själva genomföra utbildningen.

Förvaltningen uppger att det pågår insatser som på sikt ska underlätta för rektorernas kompetensutveckling. Det handlar både om att öka antalet rektorer och att ha ambulerande rektorer som inte är knutna till en specifik förskola. De ambulerande rektorerna ska dels kunna täcka upp vid behov, dels kunna vara mentorer. Mot bakgrund av uppdragets komplexitet håller förvaltningen även på att utveckla en chefs- och ledarutvecklingsplattform, där tanken är att rektorerna ska få annan kompetensutveckling än den som ingår i rektorsutbildningen. Fokus kommer att vara på ekonomi, arbetsmiljö, samverkan, personalfrågor och kommunikativt ledarskap.

3.1.4 En majoritet anser att uppdraget är tydligt

En annan förutsättning är att ansvaret som rektor är tydligt i organisationen. Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en förskola ledas och samordnas av en rektor. Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens olika förutsättningar och behov.

Av enkätsvaren framgår att en majoritet av rektorerna anser att uppdraget som rektor är tydligt (74 procent). De som anser att det bara delvis eller inte alls är tydligt har fått beskriva vad som skulle kunna bli tydligare.

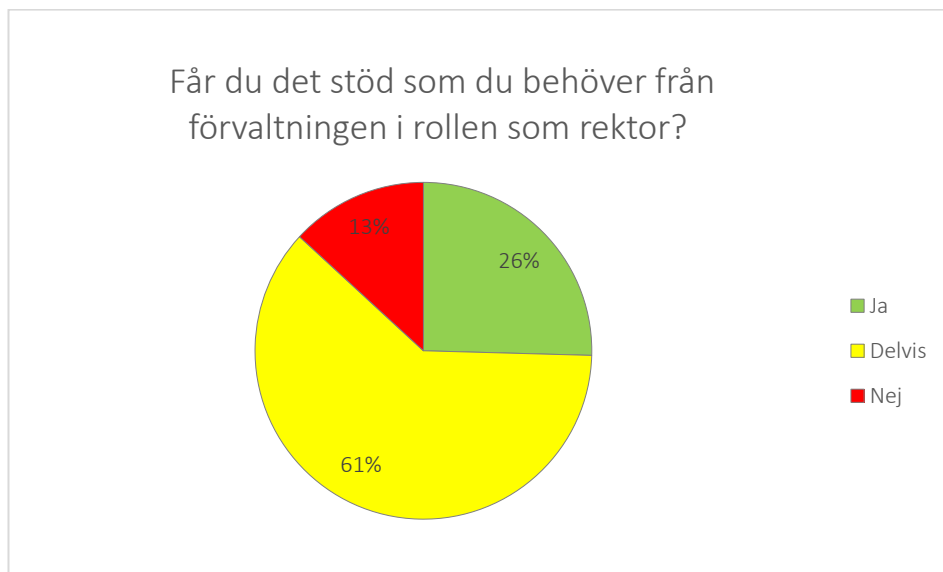
Det som rektorerna framför allt lyfter är att de saknar mandat att fatta beslut om sin inre organisation. Enligt rektorerna förekommer det att förvaltningen fattar beslut som rektorerna har ansvar för enligt skollagen. Rektorerna upplever att de är juridiskt ansvariga som rektorer, samtidigt som de är fråntagna beslutan-derätt och inte kan fatta de beslut som de tycker vore bäst för deras verksamheter. Några uppger också att kommunallagen, med krav på budget i balans, är överordnad skollagen och att det statliga uppdraget blir lidande.

Förvaltningen uppger att detta var något som kom fram i de dialoger som genomfördes med rektorerna under 2023. Det ledde fram till den omorganisation som beskrivs ovan, med syfte att tydliggöra styrkedjan och ge rektorerna större möjlighet att styra över sin enhets inre organisation. Att rektorerna under första halvåret 2024 inte har kunnat styra över sina resurser så som det är tänkt beror

enligt förvaltningen på den ansträngda ekonomin. Rektorerna har exempelvis inte kunnat rekrytera personal fritt i och med det omställningsarbete som pågått.

3.1.5 En majoritet anser att de delvis får det stöd som de behöver från förvaltningen

Cirka en fjärdedel av rektorerna anser att de får det stöd som de behöver från förvaltningen (26 procent). Merparten svarar att de delvis får det (61 procent) och 13 procent svarar nej.



De som svarar delvis eller nej har fått beskriva inom vilket ansvarsområde de främst skulle behöva mer stöd. Flest svarar hr-frågor (46 procent), därefter kommer administration (25 procent) och pedagogiskt ledarskap (12 procent). Sist kommer lokalfrågor, systematiskt kvalitetsarbete och ekonomi (mellan 4–7 procent).

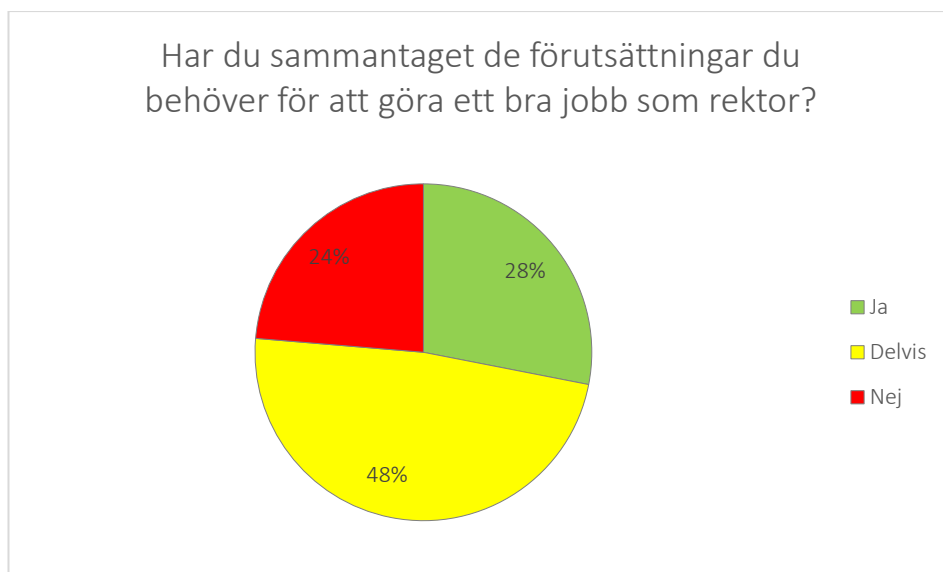
Förvaltningen uppger att detta stämmer överens med resultatet från verktyget Chefoskopet⁴ som genomfördes med rektorerna under 2023. Även här efterlyste rektorerna mer stöd inom hr. Enligt förvaltningen har ett omfattande förändringsarbete genomförts inom hr. Resurserna har utökats för att kunna stödja rektorerna på ett bättre sätt och det har även genomförts insatser för att stärka rektorernas kompetens.

3.1.6 Flest svarar att de delvis har de förutsättningar de behöver

När rektorerna gör en sammantagen bedömning av om de har de förutsättningar de behöver för att göra ett bra jobb som rektor så svarar drygt en fjärdedel (28

⁴Chefoskopet är en forskningsbaserad metod som används av Göteborgs Stad för att stärka chefers organisatoriska förutsättningar. Arbetet sker genom workshops och enkäter och mynnar ut i en handlingsplan på organisationsnivå. Alla förvaltningar ska genomföra Chefoskopet.

procent) av rektorerna ja. Cirka hälften (48 procent) svarar delvis och cirka en fjärdedel svarar nej (24 procent).



När rektorerna beskriver vilka förutsättningar de saknar svarar de flesta att

- tiden inte räcker till i förhållande till det uppdrag de har
- uppdraget är för stort och komplext, arbetsbelastningen för hög; för många medarbetare, för stora barngrupper och flera enheter gör att de inte hinner med
- det pedagogiska ledarskapet blir lidande, mycket tid går åt till tungrodd administration, lokalfrågor och systematiskt brandskyddsarbete
- de ekonomiska förutsättningarna är otillräckliga, vilket får negativa konsekvenser för utbildningens kvalitet samt personalens och rektorernas arbetsmiljö.

Några rektorer lyfter att de tycker att det aldrig har varit så tufft som det är nu. De anser att deras förutsättningar har försämrats och att de har svårt att leva upp till skollagens bestämmelser.

3.1.7 Nämndens uppföljning av rektorernas förutsättningar

Enligt Göteborgs Stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap ska samtliga nämnder sätta mål för arbetsmiljön och bedriva ett systematiskt hälso- och arbetsmiljöarbete. Det omfattar kartläggning, analys, åtgärder och uppföljning av såväl fysiska som organisatoriska och sociala förhållanden på organisations-, grupp-, och individnivå. Nämnderna ska systematiskt planera och följa upp att verksamheten försörjs med rätt kompetens i relation till verksamhetens utveckling.

Nämnden har i den samlade riskbilden för 2024 identifierat att det finns risk för att arbetsmiljön inte är hållbar för rektorerna. Här beskrivs att rektorernas förutsättningar, med ansvar för många medarbetare och verksamhet som bedrivs vid flera enheter och i olika byggnader, påverkar möjligheten att utföra chefsuppdraget. Detta riskerar att leda till en försämrad arbetsmiljö och svårigheter att

säkerställa kvaliteten i verksamheten. Åtgärden är att arbeta utifrån förvaltningens kompetensförsörjningsplan, som förvaltningsdirektören beslutade om i december 2023.

I kompetensförsörjningsplanen finns bland annat en nulägesanalys och en beskrivning av vilka utmaningar och behov som finns för att klara kompetensförsörjningen. Här framgår också vilka strategier med tillhörande aktiviteter som planeras.

Förvaltningen uppger att de löpande följer upp rektorernas arbetsmiljö genom det systematiska arbetsmiljöarbetet. Av dokument framgår att olika nyckeltal analyseras. Det handlar exempelvis om personalomsättning, antal medarbetare per rektor, antal enheter per rektor och sjukfrånvaron. Som framgår ovan har en utvärdering av ledningsorganisationen genomförts och en fördjupad kartläggning av rektorernas förutsättningar genom verktyget Chefoskopet.

Utifrån dessa insatser har en rad åtgärder påbörjats, varav vissa redan har slutförts, i syfte att förbättra rektorernas förutsättningar. Förvaltningen har tagit fram en handlingsplan för arbetsmiljön, i vilken en åtgärd är en verktygslåda för återhämtning på individ-, grupp- och organisationsnivå.

3.2 Bedömning

Granskningen visar att det finns utmaningar i arbetet med att säkerställa att rektorerna ges goda förutsättningar för att kunna ta det ansvar som pekas ut i både nationella och kommunala styrdokument. En fjärdedel av rektorerna uppger att de sammantaget saknar de förutsättningar de behöver för att göra ett bra jobb som rektor.

Samtidigt bedömer revisionskontoret att nämnden har fokus på att skapa bättre förutsättningar för rektorerna. Förvaltningen har genomfört ett omfattande arbete med att kartlägga och identifiera vilka områden som behöver prioriteras för att stärka rektorernas förutsättningar. Utifrån detta har även en rad åtgärder vidtagits.

Vår bedömning är att det finns ett systematiskt arbete med att säkerställa att den som anställs som rektor uppfyller kraven och att rektorsutbildningen genomförs inom utsatt tid. Det är dock viktigt att nämnden fortsätter arbetet med att ge rektorerna bättre förutsättningar att kunna genomföra såväl rektorsutbildningen som annan kompetensutveckling.

Att rektorerna inom förskolan har ett stort och komplext uppdrag är något som nämnden har identifierat. Merparten av rektorerna uppfattar ändå att uppdraget är tydligt. Vi bedömer att det finns ett systematiskt arbete med att följa upp rektorernas arbetsmiljö, vidta åtgärder och ta fram handlingsplaner. En del i detta är förvaltningens kompetensförsörjningsplan som vi bedömer är ett gott stöd i det fortsatta arbetet.

4 Granskning av personsäkerhet för förtroendevalda

Under året har revisionskontoret granskat Göteborgs Stads arbete med personsäkerhet för förtroendevalda. Förskolenämnden ingick i granskningen. Granskningen har avrapporterats till nämnden och till kommunfullmäktige i en särskild revisionsrapport.⁵

Syftet med granskningen var att bedöma om Göteborgs Stad arbetar ändamålsenligt med personsäkerhet för förtroendevalda. Utöver förskolenämnden ingick kommunstyrelsen och 13 andra nämnder och bolag i granskningen.

Den samlade bedömningen är att stadens arbete med förtroendevaldas personsäkerhet behöver förbättras. Granskningen visar att det finns behov av en tydligare styrning och ett mer systematiskt säkerhetsarbete. Vi bedömer även att avsaknaden av uppföljning kan leda till att brister i det förebyggande och omhändertagande arbetet inte identifieras och åtgärdas. I förlängningen kan förtroendevalda hindras i sina uppdrag och sakna tillräckligt stöd om de blir utsatta för hot, våld eller otillåten påverkan.

Avseende förskolenämnden visar granskningen att nämnden inte har identifierat risker för att förtroendevalda blir utsatta för hot, våld och otillåten påverkan men att den bedriver ett förebyggande arbete. Vidare visar granskningen att nämnden inte har dokumenterade rutiner för hur hot, våld och otillåten påverkan mot förtroendevalda ska hanteras. Nämnden har angett att man inte följer upp säkerhetsarbetet och att man inte dokumenterar eventuella incidenter som inträffar avseende förtroendevaldas personsäkerhet.

Vi bedömer att nämnden bör analysera risken för att förtroendevalda utsätts för hot, våld och otillåten påverkan och bedöma om det egna arbetet behöver stärkas. Det är särskilt viktigt mot bakgrund av att det inte finns en tydlig gemensam styrning och ansvarsfördelning i staden.

För ytterligare detaljer om granskningen se revisionsrapporten *Granskning av personsäkerhet för förtroendevalda*, som beslutades av revisorsgruppen den 17 december 2024.

5 Granskning av räkenskaper

En del av Stadsrevisionens granskning består av att granska och bedöma om Göteborgs Stads räkenskaper är rättvisande. Räkenskapsgranskningen genomförs av upphandlade revisionsföretag.

⁵ Granskning av personsäkerhet för förtroendevalda, SRV-2024-00048, beslutad av revisorsgruppen och lekmannarevisorerna den 17 december 2024.

Den 1 januari 2023 trädde *Standard för kommunal räkenskapsrevision* i kraft.⁶ Standarden som innefattas i god revisionssed reglerar hur granskning av räkenskaper ska genomföras och omfattar alla kommuner och regioner.

Granskningen av delårs- och årsredovisning samt intern kontroll inom väsentliga processer tar sin utgångspunkt i stadens räkenskaper i stället för att, som tidigare, bygga nerifrån och upp utifrån nämndernas redovisning. Revisionsansatsen bygger på väsentlighetsbedömningar utifrån ett övergripande kommunperspektiv. Det innebär att vissa nämnder kan beröras mindre av den årliga räkenskapsgranskningen och andra kan beröras mer.

5.1 Granskningsresultat

Inga iakttagelser som berör nämnden har rapporterats i granskningen av Göteborgs stads räkenskaper.

6 Uppföljning av tidigare granskning

I detta avsnitt redogör vi för uppföljningen av den kritik och de rekommendationer som har lämnats till nämnden tidigare år.

6.1 Uppföljning av ekonomistyrning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret 2023 nämndens ekonomistyrning (inom ramen för den grundläggande granskningen). Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att fatta nödvändiga beslut om åtgärder för att nå en budget i balans när uppföljningsrapporterna visar på negativa avvikelser.

Vi har i år följt upp denna rekommendation med stöd av nämndens yttrande, övriga nämndhandlingar och genom en intervju med förvaltningen. Uppföljningen visar att nämnden i februari 2024 fattade beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Detta utifrån att den ekonomiska uppföljningsrapporten för januari månad visade att budgeten inte var i balans. Vi noterar också att förvaltningen har utvecklat innehållet i delårsrapporteringen och i årsrapporten. Numera ingår en fördjupad ekonomisk uppföljning till nämnden.

Enligt förvaltningen har den organisationsförändring i förvaltningsledningen som infördes den 1 januari 2024 (se kapitel 2.3 och 3.1.1) också fått positiva

⁶ *Standard för kommunal räkenskapsrevision* är framtagen och beslutad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV) och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR).

effekter på ekonomistyrningen och arbetet för en budget i balans. Förvaltningen uppger att det gett en mer tydlig och ändamålsenlig styrning och uppföljning av ekonomin på olika ansvarsnivåer.

6.1.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationen.

6.2 Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2019 för första gången systematiken i förskolenämndens brandskyddsarbete. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att det i verksamheten bedrivs ett systematiskt brandskyddsarbete i enlighet med regelverket.

Rekommendationen följdes upp i 2021 års granskning. I uppföljningen framkom att nämnden vidtagit en del åtgärder, men att kunskapen om det systematiska brandskyddsarbetet fortfarande var låg hos brandskyddsansvariga rektorer. Förvaltningen saknade också en aktuell och korrekt bild av arbetet. Rekommendationen från 2019 förtydligades därför i tre mer preciserade rekommendationer:

Nämnden rekommenderas att se till att det finns aktuella och dokumenterade riskanalyser, som revideras årligen, i samtliga verksamheter.

Nämnden rekommenderas att se till att tillräckliga övningsinsatser genomförs i samtliga verksamheter.

Nämnden rekommenderas att se till att egenkontroller genomförs i samtliga verksamheter.

År 2023 genomförde vi en uppföljning av 2021 års lämnade rekommendationer. Uppföljningen visade att kunskapen om det systematiska brandskyddsarbetet hos de brandskyddsansvariga rektorerna fortfarande var låg. Uppföljningen visade också att de områden inom brandskyddsarbetet som ingick i 2021 års rekommendationer också var de som var mest eftersatta i arbetet. Detta innebär att åtgärder som riskanalyser, övningar och egenkontroller var delar av det systematiska brandskyddsarbetet som inte genomförts på ett sådant sätt som stadens riktlinjer förutsätter. Rekommendationerna kvarstod därför.

Vi har därför följt upp rekommendationerna från 2019 och 2021 även i årets granskning av nämnden. Uppföljningen har genomförts med stöd av nämndens yttrande, övriga nämndhandlingar och genom intervjuer med förvaltningen.

Uppföljningen visar att rutinerna och den interna kontrollen rörande det systematiska brandskyddsarbetet ytterligare stärkts. Förvaltningen har infört en ny kontrollrutin som innebär att stickprovskontroller har genomförts sedan mars

2024. I dessa stickprov kommer förekomsten av årligen reviderade riskanalyser att testas. Det kommer också att kontrolleras att tillräckliga övningsinsatser genomförts och att egenkontroller utförts på avsett sätt i de verksamheter som ingår i stickproven. Resultaten sammanställs i två rapporter per år till förvaltningens operativa ledningsgrupp samt en gång per år till nämnden. Vidare har arbetet med att ta fram en årlig uppföljning över verksamhetens systematiska brandskyddsarbete, som utgör en del av rutinen, påbörjats. Resultatet presenteras för nämnden i årsrapporten.

Förvaltningen uppger att alla rektorer har fått extra utbildning i det systematiska brandskyddsarbetet under hösten 2024. Enligt förvaltningen har den organisationsförändring i förvaltningsledningen som infördes den 1 januari 2024 (se kapitel 2.3 och 3.1.1) också fått positiva effekter på styrningen av det systematiska brandskyddsarbetet. Förvaltningen uppger att det blivit både lättare, mer effektivt och mer likvärdigt när frågorna kan omhändertas genom en avdelningschef för förskolan och inte som tidigare genom flera utbildningschefer och biträdande utbildningschefer.

6.2.1 Bedömning

Nämnden har under den tid som förflutit sedan vår första granskning av det systematiska brandskyddsarbetet år 2019 vidtagit en lång rad åtgärder för att kartlägga och stärka arbetet. Den interna kontrollen har under denna tid stärkts. Rutiner har införts för att på central nivå kunna kontrollera och följa upp arbetet. Utbildningsinsatser har också genomförts riktade mot de brandskyddsansvariga rektorerna ute i verksamheten.

Genom dessa åtgärder har nämnden stärkt förutsättningarna för det systematiska brandskyddsarbete som ytterst ska skydda liv och hälsa för barn och personal i förskolan. Sammantaget bedömer vi att det nu finns förutsättningar för ett brandskyddsarbete i enlighet med stadens riktlinjer.

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit de rekommendationer som lämnades 2019 med förtydligande 2021.

6.3 Uppföljning av särskilt stöd

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret 2023 nämndens arbete med särskilt stöd. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att stärka sin interna styrning och kontroll av arbetet med särskilt stöd. Detta för att kunna säkerställa att alla barn i förskolan får det särskilda stöd som de har behov av så att de ges förutsättningar till utveckling och lärande.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att ta del av nämndens yttrande och övriga nämndhandlingar.

Av nämndens yttrande framgår att den omorganisation inom förvaltningsledningen som infördes den 1 januari 2024 (se kapitel 2.3 och 3.1.1) syftade till att stärka förutsättningar för intern styrning och kontroll, vilket även påverkar arbetet med särskilt stöd.

Kommunfullmäktige fattade den 21 mars 2024 beslut om att höja förskolenämndens kommunbidragsram med 100 miljoner kronor för år 2024 och framåt. Nämnden fattade därefter beslut den 27 mars om att avsätta 30 miljoner kronor av höjningen till barn i behov av särskilt stöd. Under maj månad genomförde förvaltningen en inventering av antalet barn i behov av särskilt stöd. Arbetet ska ligga till grund för beslut om fördelning av de avsatta medlen.

I syfte att minska risken för att det görs olika tolkningar och tillämpningar av begreppet barn i behov av särskilt stöd kommer förvaltningen att genomföra ett arbete med att ta fram en gemensam definition i enlighet med gällande lagstiftning av vad barn i behov av särskilt stöd i förskolan innebär. För att säkerställa att definitionen tillämpas i det vardagliga arbetet på sätt som bidrar till likvärdiga förutsättningar över staden behöver arbetet med särskilt stöd följas upp på såväl rektors- som nämndnivå i den ordinarie planering- och uppföljningsprocessen. Detta kommer att omhändertas inom det pågående arbetet med att se över processen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Av förvaltningens uppföljning av vidtagna åtgärder framgår att förvaltningen i april 2025 ska vara klar med att

- utvärdera rutinen gällande extra resurser för utveckling av tillgängliga lärmiljöer
- utreda ny ekonomimodell för specialförskolor och särskilt stöd inför budget 2026
- ta fram förslag på en långsiktig plan för organiseringen av specialförskolor.

6.3.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationen.

6.4 Uppföljning av utlämnande av allmän handling

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2022 nämndens arbete med utlämnande av allmän handling. Granskningen resulterade i följande rekommendationer till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att begäran om allmän handling hanteras i enlighet med gällande lagstiftning kring offentlighet och sekretess.

Nämnden rekommenderas att stärka rektorernas kunskap om och följsamhet mot regelverk och rutiner för att lämna ut allmänna handlingar.

Vi har i år följt upp dessa rekommendationer genom att ta del av nämndens yttrande och övriga nämndhandlingar.

Av nämndens yttrande framgår att förvaltningen har tagit fram stödmaterial kring offentlighet och sekretess för alla medarbetare. Instruktionen för utlämnande av allmän handling har ändrats så att det framkommer att den som får en begäran om utlämnande av allmän handling även måste kontakta registraturen. Uppföljning av inkomna ärenden och årliga stickprover kommer att genomföras kring efterlevnaden av regelverk och rutiner för utlämnande av allmän handling.

En utbildningsplan för att öka rektorernas kunskap om regelverk och rutiner för att lämna ut allmän handling har tagits fram. Samtliga rektorer har under hösten 2024 genomfört en obligatorisk utbildning i offentlighet och sekretess och utlämnande av allmän handling.

6.4.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationerna.

6.5 Uppföljning av tillsyn av fristående verksamheter

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2022 nämndens arbete med tillsyn av fristående verksamheter. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att man fullgör sitt tillsynsansvar över fristående huvudmän på ett ändamålsenligt sätt.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att ta del av nämndens yttrande, övriga nämndhandlingar och ett beslut av Skolinspektionen.

Av nämndens yttrande och övrig dokumentation framgår att enheten för juridik och tillsyn under åren 2023 och 2024 har arbetat med att se över tillsynsprocessen i syfte att effektivisera arbetet. En metod för bastillsyn har utformats och utöver den genomförs utökad tillsyn efter behov. Enheten organiserades i två team där ena teamet har i uppdrag att utöva tillsyn över fristående huvudmän som bedriver förskola och/eller pedagogisk omsorg och det andra teamet ansvarar för att bereda beslut om tillstånd för nya aktörer.

En femårsplan för tillsyn av fristående huvudmän har tagits fram. Planeringen utgår från identifierade behov och risker. Utöver detta genomför enheten ytterligare tillsyn vid signaler på brister i en fristående verksamhet. Under 2024 pågår arbetet enligt planen. Enheten har dock identifierat ett behov av att se över processerna ytterligare så insatsen kommer att fortgå även under 2025.

Under 2024 har Skolinspektionen granskat hur Göteborgs Stad genomför sitt tillsynsansvar av fristående huvudmän. Skolinspektionen bedömde att staden uppfyller författningarnas krav inom detta område.⁷

6.5.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationen.

6.6 Uppföljning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret 2023 nämndens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Granskningen resulterade i följande rekommendationer till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen får kompetensutveckling i vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.

Nämnden rekommenderas att upprätta rutiner för hur personalen kan upptäcka och hur de ska agera vid misstanke om att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

Nämnden rekommenderas att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Vi har i år följt upp dessa rekommendationer genom att ta del av nämndens yttrande och övriga nämndhandlingar. Uppföljningen visar att nämnden vidtagit en rad åtgärder med anledning av rekommendationerna. Förvaltningen avser att ta fram en egen plan för arbetet mot hedersrelaterat våld som beräknas vara klar i mars 2025.

Av yttrandet och förvaltningens uppföljning av vidtagna åtgärder framgår att det under åren 2023–2024 genomförts en rad utbildningar som ett stort antal medarbetare och rektorer har tagit del av. Därutöver för förvaltningen en dialog med socialförvaltningen Centrum och Regionalt Stödcentrum heder i syfte att anpassa stadens fortbildning och föreläsningar utefter förvaltningens behov. Förvaltningen ingår även i ett stadenövergripande nätverk för att ta del av aktuell kunskap, få information och delta i ansökningar om statliga medel som samordnas via socialförvaltningarna.

Vidare anger förvaltningen att en översyn pågår av befintliga rutiner och arbetsätt för att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att

⁷ Se Skolinspektionens beslut den 15 mars 2024 (dnr. SI 2023:9147).

personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.

Vad gäller orosanmälan till socialtjänsten kommer förvaltningen att se över om den befintliga rutinen behöver kompletteras eller om det finns behov av en särskild rutin för hur personalen i förskolan kan upptäcka samt agera vid misstanke om att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt förvaltningen utbildas nyanställda rektorer varje termin om rutinen. Utöver rutinen för orosanmälan har en inventering av närliggande rutiner påbörjats.

Hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska följas upp kommer att konkretiseras i nämndens egen plan för arbetet.

6.6.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationerna.